

Quince años de una Convención con (in)convenientes en la aplicación

Luis Claudio Celma, VinculArte/

Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA)¹

A 15 años de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) en las Naciones Unidas y del inicio de la transición democrática, la pregunta por su aplicación nos lleva a ver cómo el Estado paraguayo asume compromisos que los sucesivos gobiernos no cumplen, solo establecen formalidades que terminan maquillando una realidad que a todas luces posterga los derechos de niños, niñas y adolescentes, incluso poniendo en riesgo sus vidas.

En 2004 conmemoramos los 15 años de democracia y también los 15 años de la CDN. Convergen en este aniversario doble y singular dos preguntas acerca de los avances que se dieron: la primera, en las formas de implementación y en los resultados de un sistema de

¹ La CDIA es una asociación de organizaciones de la sociedad civil que trabaja por la plena vigencia de los derechos de la niñez y la adolescencia en nuestro país. Son miembros de la CDIA: Alternativa CIED, Atyha, Base Educativa y Comunitaria de Apoyo (BECA), Centro de Ayuda Mutua de Salud para Todos (Camsat), Callescuela, Centro de Educación, Capacitación y Tecnología Campesina (Cectec), Fundación Don Bosco, Fundación Vida Plena, Global... Infancia, Hermanas del Buen Pastor, Hogar Santa Teresa, Instituto de Estudios en Ciencias Penales y Sociales (Inecip), Luna Nueva, ProJoven, Plan Internacional, Rondas, Servicio Paz y Justicia Paraguay (Serpaj Py), SOS Aldea de Niños Paraguay, VinculArte. Se incluyeron también apreciaciones de los y las integrantes de la plataforma de niños, niñas y adolescentes organizados.

convivencia y de gobierno democráticos, y la segunda relacionada con una legislación de carácter internacional que busca garantizar los derechos de más de la mitad de la población del país.

Más allá de la coincidencia de las fechas, pretendemos esbozar lo significativo de estos dos acontecimientos íntimamente relacionados entre sí. Nos preguntamos por las posibilidades de la democracia y los derechos de la niñez y la adolescencia como mutuamente dependientes. Para ello, con base en los compromisos asumidos por el Estado paraguay al firmar y ratificar la CDN, veremos cuáles han sido los avances generados en este tiempo y particularmente nos detendremos en la forma en que se implementaron en el último año. Estas responsabilidades serán vinculadas con los elementos para la construcción de la democracia.

Asimismo, realizaremos una revisión de la situación de los derechos específicos de niños, niñas y adolescentes a partir de las categorías de derechos que se presentan en la misma convención (derechos a la supervivencia, a la protección, al desarrollo, a la participación). Finalmente, presentaremos algunas conclusiones y sugerencias para una mejor implementación de medidas garantistas por parte del Estado a través de sus diferentes agentes y en sus diferentes ámbitos de acción.

Los (des)compromisos del Estado paraguay

Si bien la CDN es el instrumento internacional más importante en materia de derechos de la niñez y la adolescencia, se encuadra con otros instrumentos de derechos humanos, como la Declaración Universal de Derechos Humanos y los convenios y pactos regionales, así como con otros instrumentos que la complementan en el esfuerzo por garantizar estos derechos (las convenciones internacionales para la erradicación de toda forma de discriminación contra la mujer y de toda forma de discriminación racial, las convenciones interamericanas relativas a la restitución internacional, la prevención del tráfico de niños y niñas, la inclusión de personas con discapacidad, etc.).²

La adecuación legislativa

El Estado se comprometió a adecuar sus leyes a los principios y los derechos consagrados en la CDN con el fin de garantizar su plena vigencia en nuestra sociedad. En estos 15 años, el Estado fue adecuando algunas de sus leyes a estas condiciones. Sin embargo, la

² El cumplimiento de los compromisos asumidos en estas otras convenciones puede verse en los capítulos relativos a los derechos de la mujer, los derechos de las personas migrantes, los derechos de las personas con discapacidad, entre otros, y están íntimamente relacionados con el cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

vigencia del Código del Menor hasta fines del año 2001 dificultaba la efectiva implementación de los nuevos paradigmas en la acción a favor de niños, niñas y adolescentes. Aun cuando la misma Constitución Nacional, de 1992, reconoce estos derechos (art. 54), los modos de implementación establecidos en el Código del Menor contradecían estos principios y generaban una esquizofrenia legal³. Con el esfuerzo de numerosas organizaciones de la sociedad civil, en conjunto con parlamentarios y parlamentarias, se sancionó la Ley de Adopciones (1.136/97) y el Código de la Niñez y la Adolescencia (1.680/00) (CNA).

Con el CNA se creó el Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, creándose así órganos ejecutivos y de concertación, con alcances en los ámbitos nacional, departamental y municipal.

La Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), en relación con otras dependencias ejecutivas del área social, cuenta con escasos fondos en el Presupuesto General de Gastos de la Nación, y a mitad del año 2004 apenas había ejecutado el 26% de estos recursos⁴. El cargo está siendo ocupado actualmente por Mercedes Brítez de Buzó, una persona por cuyas actuaciones se mantuvo una causa contra el Estado paraguayo ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Esta persona sigue al frente de la SNNA a pesar de los reiterados pedidos de renuncia o destitución, formulados por diferentes sectores sociales y por la misma CDIA.

En el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia se encuentran representantes de otros ministerios del Ejecutivo y órganos del Poder Judicial. Sin embargo, no todos ellos cuentan con poder de decisión suficiente como para incidir en las políticas y el presupuesto de las instancias a las cuales representan, lo que tendería a dificultar la implementación de las decisiones que pudieran tomarse en su seno a favor de la niñez y la adolescencia del país. Si bien en el Consejo Nacional participan representantes de organizaciones de la sociedad civil, no se cuenta con representación de organizaciones propias de niños, niñas y adolescentes.

A lo largo del presente año, la SNNA ha convocado en diferentes ocasiones a los gobernadores con el fin de orientar la conformación

³ Emilio García Méndez. "Derecho de la infancia-adolescencia en América latina: de la situación irregular a la protección integral". Santa Fe de Bogotá: Forum Pacis. 1994. Págs. 29-30.

⁴ A junio de 2004 se había ejecutado Gs. 903.362.782 de los Gs. 3.444.319.627 presupuestados. En números redondos, el presupuesto de la SNNA equivale al 10% del presupuesto de la Secretaría de Acción Social (SAS). Presidencia de la República. "300 días por un país mejor. Tercer informe de gestión de gobierno. Abril 2004-Junio 2004". Asunción. Págs. 98 y 104-107.

de los Consejos Departamentales de Niñez y Adolescencia, donde deben encontrarse representantes de los organismos departamentales de salud y educación, de la Junta Departamental y de organizaciones de la sociedad civil, incluidas organizaciones de niños, niñas y adolescentes. La conformación de diversos Consejos Departamentales se ha dado a lo largo del año, sin embargo la simple designación de representantes no garantiza el funcionamiento adecuado de los consejos, cuyas funciones van más allá de sesiones y reuniones. Asimismo, el gobierno departamental no puede asegurar una representación adecuada de la sociedad civil a través de sus organizaciones y de la voz de niños, niñas y adolescentes sin un proceso participativo e incluyente, que demanda tiempo y esfuerzo.

Las Consejerías Municipales por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (Codeni) deberían ser creadas en cada municipio del país. Hasta hoy, y gracias al esfuerzo de varias organizaciones de la sociedad civil, de sucesivas administraciones municipales comprometidas con el desarrollo local, de agencias de cooperación internacional, de miembros de las comunidades y de las funcionarias y los funcionarios de estas dependencias, 107 municipios⁵ tienen una Codeni, lo que representa aproximadamente el 50% de todos los municipios del país. El perfil de las Codeni hoy es altamente heterogéneo: algunas cuentan con presupuesto propio y con funcionarios y funcionarias con idoneidad para el cargo, mientras que otras ni siquiera han sido oficialmente creadas como dependencias o sus funcionarios y funcionarias cambian conforme a los intereses partidarios de la administración de turno, sin muchos miramientos a la idoneidad⁶. Con el fin de apoyarse mutuamente en el desarrollo de capacidades para trabajar a favor de los derechos de niños y niñas y procurando la prevalencia del carácter técnico de su tarea sobre el carácter político-partidario, se conformó el 1 de setiembre en San Lorenzo la Asociación Nacional de Consejeros y Consejeras Municipales por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia.

Los Codeni son todavía menores en número y su conformación se debe principalmente al apoyo de organizaciones de la sociedad civil y agencias de cooperación que trabajan en los municipios y apuntan a la instalación de capacidades de gestión y desarrollo transparente y participativo⁷. Han significado como experiencia un modo de apren-

⁵ Datos proveídos por el área Incidencia en Legislación y Políticas Públicas de Global... Infancia.

⁶ Sondeo de experiencias realizado por el redactor con consejeros y consejeras en el III Encuentro Nacional, realizado en Asunción el 29 de julio de 2004.

⁷ Contamos con registro de existencia de Codenis en Caacupé, Coronel Oviedo, Itá, Itacurubí de la Cordillera, Mariscal Estigarribia, San Bernardino, San Lorenzo, San Pedro del Ycuamandiyú, Tacuatí y Yaguarón. Asimismo se cuenta con Consejos Departamentales en Central, Cordillera y Presidente Hayes (fuente: entrevistas del autor con Mabel Benegas y Nancy Cuyer, de Global... Infancia).

dizaje, de participación e inclusión de los diferentes actores sociales de la comunidad a favor de niños, niñas y adolescentes.

El mismo CNA ha creado también la justicia especializada en niñez y adolescencia, que debe contar con Juzgados, Defensorías y Fiscalías de Niñez y Adolescencia, así como con equipos de apoyo conformados por profesionales de la psicología, el trabajo social y el derecho. En algunas circunscripciones judiciales se cuenta con nombramientos en los cargos de Juzgados y Defensorías, sin embargo en otras circunscripciones estos nombramientos todavía no se dieron. En el año resultó auspiciosa la inclusión en la Corte Suprema de Justicia de una magistrada especializada en el área de derechos de la niñez y la adolescencia para la implementación de este sistema de justicia, sin embargo la citada instancia no cuenta todavía con una relatoría del área.

En el año se habilitaron siete Juzgados Penales de Adolescentes, es decir, dependencias especializadas, sin embargo éstas no se dieron en la capital. La obligatoriedad de contar con un equipo de apoyo especializado y multidisciplinario en las diferentes circunscripciones no está contemplada en el presupuesto y son nuevamente las organizaciones de la sociedad civil y las agencias de cooperación internacional las que se encargan de su implementación, con miras a que progresivamente sean incluidas en el presupuesto⁸, tal como sucedió en el ámbito administrativo con el Centro de Adopciones, que hoy cuenta con un presupuesto propio al interior de la SNNA.

La difusión de los derechos

El segundo compromiso del Estado es difundir estos derechos entre la población para que todas las personas, especialmente las adultas, responsables de la educación y la formación de las mismas niñas, niños y adolescentes, los conozcan y estén en condiciones de defenderlos y exigir su cumplimiento.

Si bien no existen estudios de carácter nacional ni de origen oficial, las investigaciones desarrolladas por diversas organizaciones de la sociedad civil en las comunidades donde trabajan nos llevan a afir-

⁸ En el trabajo de justicia penal adolescente se cuenta con un equipo que realiza el apoyo a la Corte Suprema de Justicia, mientras que existe un equipo de trabajo de mantenimiento del vínculo en el área de colocación familiar y adopciones, tanto desde el Centro de Adopciones como desde el proyecto de Acogimiento Familiar, impulsado por Rondas. Se cuenta con un proyecto piloto de atención a adolescentes infractores en el Juzgado Penal de Adolescentes con funcionamiento en San Lorenzo. A inicios de octubre continuaban las tratativas de las organizaciones de la sociedad civil para desafectar personal del Poder Judicial de otros cargos e incorporarlos efectivamente para estos equipos, acompañando a los de las organizaciones de la sociedad civil y las agencias de cooperación internacional.

mar que los derechos son poco conocidos y que la noción de derecho en niños y niñas no se encuentra como parte de su cotidiano, como tampoco en el día a día de otros actores de la comunidad⁹.

En el sistema educativo los derechos de la niñez y la adolescencia están incluidos en el currículo formal —es decir, deben ser estudiados por los alumnos y las alumnas—, mas no se evidencian medios de implementación y reconocimiento de estos derechos en la administración educativa ni por parte de las autoridades escolares o de las y los docentes. Esto puede verse principalmente cuando los centros de estudiantes no son reconocidos ni tenidos en cuenta a la hora de tomar decisiones y cuando niños y niñas son sometidos a situaciones donde deben permanecer en silencio, no son escuchados y son tratados como “inútiles”, “bobos” o “haraganes”¹⁰.

A fines de 2003 se discutió en las escuelas del país la reglamentación del Estatuto Docente, entre cuyas cláusulas se encontraba la prohibición de castigar con humillaciones verbales y con golpes al alumnado por parte de los y las docentes. Esto significaría de alguna manera reconocer que este tipo de castigo es implementado, por lo cual se debe prohibir. Dame la lista de reglamentos y prohibiciones y te hablaré de las prácticas y aberraciones de una comunidad¹¹.

La difusión de los derechos guarda una íntima relación con los derechos en la difusión de informaciones. En este sentido, los medios de comunicación social juegan un rol preponderante, pero la legislación no contempla la regulación de los modos en que deben darse a conocer las informaciones en relación con el respeto a los derechos humanos (CDN, art. 17). Así, en muchas ocasiones se utilizan lenguajes soeces y degradantes para referirse a adolescentes en conflicto con la ley penal (“caballo loco” y “peajero” son expresiones corrientes que estigmatizan a la persona) y si bien solo se incluyen las iniciales de los nombres de niños, niñas y adolescentes víctimas de maltrato y abuso e incluso de sospechosos de haber cometido hechos punibles, los otros datos que se brindan como la edad, la filiación, el domicilio y hasta las fotografías llevan a violar el derecho a la privacidad. En estudios relacionados con el tratamiento en la prensa

⁹ Investigaciones de Plan Internacional en los departamentos de San Pedro, Caaguazú y Guairá realizadas por Rondas, VinculArte y Global... Infancia.

Rondas y VinculArte. “Diagnóstico situacional de la participación de niños, niñas y adolescentes en 23 escuelas del departamento de San Pedro – Marzo a junio de 2004”. Asunción, Plan Internacional (inédito).

Global... Infancia. “Diagnóstico situacional de los derechos de niños y niñas en 31 escuelas de los departamentos de Caaguazú y Guairá. Marzo a julio de 2004”. Asunción. Plan Internacional, 2004 (inédito).

¹⁰ Algunas de estas descripciones podrán encontrarse en el capítulo referido al derecho a la educación.

¹¹ Umberto Eco. “El péndulo de Foucault”. Editorial Lumen.

del tema infancia se ha visto que se estaría reforzando la doble victimización de niños y niñas y ante el impacto de lo fatal y morboso en la opinión pública, se omite plantear en la noticia soluciones que puedan darse o mostrar experiencias positivas que abordan la problemática planteada¹².

La implementación de políticas públicas

El tercer compromiso consiste en la implementación de políticas públicas que garanticen la vigencia de estos derechos. Se trata entonces de establecer estas políticas públicas en forma coherente y congruente y de asignar los recursos económicos y financieros suficientes para su logro. En este ámbito es importante rescatar el compromiso del Estado de dedicar el máximo de los recursos posibles a garantizar el cumplimiento de los llamados derechos económicos, sociales y culturales y de favorecer la cooperación internacional en esta materia, incluso con recursos financieros, para garantizar la universalidad en la vigencia de estos derechos (CDN, art. 4).

El primer escollo se encuentra en que la SNNA no cuenta aún con la habilitación de la denominada “Fuente 50” que le permitiría recibir recursos de la cooperación internacional para el desarrollo de programas específicos destinados a garantizar estos derechos. Por otro lado, diversas legislaciones nacionales establecen que los fondos destinados a ciertas adquisiciones del Estado paraguayo, tendientes a garantizar la salud de niños y niñas, deben asignarse con la denominada “Fuente 10”, con fondos del Tesoro, sin embargo, varias de ellas se asignan en el presupuesto propuesto por el Ministerio de Hacienda con “Fuente 30”, con lo cual su asignación depende de la recaudación del propio ente —el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social en este caso— y se corre el riesgo de no contar con los recursos o de aumentar las tasas por atención en centros de salud, con lo cual nuevamente la población menos pudiente estará cubriendo estos costos.

Si bien se cuenta con una Política Nacional de Niñez y Adolescencia (Polna) y un Plan Nacional de Acción por la Niñez y la Adolescencia (PNA), éstos no están suficientemente difundidos ni cuentan con inclusión en el Presupuesto General de Gastos de la Nación, lo cual imposibilita su ejecución.

Tampoco se cuenta con un registro único de programas sociales del Estado destinados a la niñez y la adolescencia, éstos se encuentran diseminados en diversas dependencias de los ministerios del Poder

¹² Entrevista con María Silvia Calvo y Mariana Domínguez, de la Agencia Global de Noticias, desde donde se están desarrollando estos estudios.

Ejecutivo, tal vez actuando en forma desarticulada y descoordinada entre sí, con lo que su eficiencia y eficacia se verían reducidas y se corre un alto riesgo de duplicación de funciones, derroche de finanzas públicas, superposición y concentración de servicios en una misma localidad o región, con la consecuente ausencia en otra.

Sin embargo, el concepto del “Mega Ministerio de Desarrollo Social” ha vuelto a aparecer en el ámbito parlamentario¹³. No creemos que esta sea la respuesta a la desarticulación de programas, sino que simplemente se volvería a ocultar las problemáticas de diferentes sectores sociales, y no precisamente a mejorar la cobertura y la calidad de los programas de atención, protección y promoción. La atención de los diferentes sectores sociales requiere de una política social unívoca pero de acciones con seguimiento específico, coordinado y visible, según las diferentes condiciones de cada sector.

La SNNA se ha atribuido la creación del programa “Coordinadora Nacional para el Desarrollo Integral en la Primera Infancia” (Conadiipi), pretendiendo incluir un órgano consultivo como un simple programa de gestión y desconociendo la labor de organizaciones de la sociedad civil, cuando que ésta es en realidad una instancia generada a raíz de la constante insistencia de ellas desde el año 2000, procurando posicionar el tema en la agenda social¹⁴. Asimismo, se atribuye la autoría de los proyectos generados en conjunto con esta instancia consultiva y apoyados financieramente por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), presentándolos como propios y autoerigiéndose como líder de los procesos de Conadiipi, cuando que ni siquiera forma parte de ésta conforme al decreto de constitución. Esperemos que estas actitudes sean para poder ejecutar efectivamente los programas y no solo para rellenar páginas en el informe de gestión.

El incendio del 1 de agosto

Como una muestra de las omisiones, el caso del incendio del supermercado Ycuá Bolaños terminó de desnudar la incapacidad del Estado y el gobierno para responder a las necesidades de la población en materia de prevención y protección, generando condiciones de seguridad y de atención inmediata en casos emergentes. Dejó al descubierto la inacción en materia de control y la incapacidad de generar respuestas a las urgencias. Incluso la misma SNNA se limitó a habi-

¹³ Presentada el 3 de marzo de 2004 por el diputado Edmundo Rolón Osnaghi, con entrada el 4 de marzo a la Cámara de Diputados.

¹⁴ Presidencia de la República. “300 días por un país mejor. Tercer informe de gestión de gobierno. Abril 2004-junio 2004”. Asunción. Pág. 105.
La Conadiipi cuenta con un decreto de reconocimiento anterior a la actual administración de gobierno central (Decreto N° 21.918/03).

litar su espacio físico para la acción de la sociedad civil a favor de niños y niñas de familias afectadas por los hechos. La crisis institucional al interior del Comité de Emergencia Nacional (CEN), generada con esta acción, evidenció el escaso interés de los responsables de las entidades gubernamentales por garantizar una atención adecuada y la verdadera significancia que dan al poder de toma de decisiones y al interés por figurar frente a los medios y la opinión pública como salvadores de la población y como víctimas de un sistema perverso que les impide actuar.

El derecho a la seguridad se manifestó como uno de los menos garantizados a partir del incendio del supermercado Ycuá Bolaños. Éste generó un giro en la Semana por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, prevista en función de la participación infantil y la superación de las condiciones que la impiden, dirigió su mirada a la reflexión y la denuncia sobre el avasallamiento al derecho a una vida segura, con bienestar y en libertad para niños, niñas y adolescentes, expresado crudamente en los hechos del 1 de agosto, pero vividos a diario en los diferentes grupos que ven avasallados sus derechos en nuestro país.

El informe al Comité de Derechos del Niño

Para acompañar el cumplimiento de estos compromisos por parte de los Estados, la CDN creó el Comité por los Derechos del Niño, conformado actualmente con 18 miembros, expertos de diferentes países signatarios de la convención, que ocupan el cargo a título personal. Cada Estado Parte debe presentar al comité un informe de sus avances y dificultades en materia de implementación de la misma convención y tras una ronda de consultas, preguntas y respuestas con representantes del Estado y con organismos de la sociedad civil, el comité emite recomendaciones cuyo cumplimiento se incluirá en el siguiente informe periódico.

Nuestro Estado se ha caracterizado por la entrega tardía de informes: el primero debía ser entregado en octubre de 1992 y fue entregado en agosto de 1993 (diez meses de atraso), el segundo debía ser entregado en enero de 1998 y fue entregado en marzo de 2002 (cuatro años y tres meses de atraso) y el tercero debía ser entregado en enero de 2003 y aún no fue entregado (al momento de la edición del presente informe son dos años y 11 meses de atraso)¹⁵. Actual-

¹⁵ Estos datos están actualizados al 4 de marzo de 2004, última fecha de actualización disponible hasta octubre de 2004 en el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con sede en Ginebra, Suiza (www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/RepStafrset?OpenFrameSet). En la SNNA no confirmaron este dato pero tampoco brindaron acceso a un posible reporte actual.

mente el comité se encuentra retrasado en el estudio de los informes dado el alto número de Estados Parte, con lo cual la presentación de Paraguay fue postergada para más adelante.

Los derechos consagrados y cancelados

Categorizar derechos humanos es correr el riesgo de seccionarlos y jerarquizarlos, con lo que se atentaría contra algunos de sus principios básicos, como son la integralidad y la indivisibilidad, es decir, que éstos no pueden garantizarse por separado y que cuando uno de ellos no está garantizado, todos los otros están incompletamente garantizados¹⁶. Sin embargo, categorizarlos nos permite trazar una distinción provisoria para abordarlos de una forma integral y visible. Como veremos, los derechos incluidos en una categoría se ven afectados por otros incluidos en otra e incluso un mismo derecho podría estar en varias categorías según el énfasis que se quiera dar.

La CDN establece estas categorías, y con el fin de evitar su disección, propone tres principios esenciales que las atraviesan y que deben posibilitar su conexión: el interés superior del niño y la niña, la universalidad de los derechos (que incluye la no discriminación) y la integralidad. Éstos pueden resumirse en la expresión: todos los derechos para todas las niñas y todos los niños. ¡Y en primer lugar!

Estos derechos están consagrados en la Constitución Nacional, la CDN, el CNA y otras leyes conexas, sin embargo podemos ver cuál es el grado de responsabilidad que asume el Estado paraguayo en su garantía y podemos afirmar que todavía están cancelados para una gran parte de la población infantil y adolescente de nuestro país.

Quien no muera en el intento, será un buen vasallo (los derechos a la supervivencia)

El derecho a la vida es fundamental en lo que refiere al goce de los derechos humanos y al desarrollo pleno de todas las potencialidades de la persona y la comunidad. En cuanto a la garantía de este derecho, el Estado paraguayo está omitiendo acciones que tiendan a garantizarlo plenamente.

La desnutrición afecta a un porcentaje elevado de la población infantil y de las mujeres embarazadas. Estudios desarrollados por agen-

¹⁶ Pedro Nikken. "El concepto de derechos humanos" en: Pedro Nikken (compilador). "Antología básica en derechos humanos". San José de Costa Rica. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. 1994. Págs. 9-28.

Ligia Bolívar. "Estado actual de los derechos económicos, sociales y culturales" en: "El Curso Interamericano 'Sociedad civil y derechos humanos'. Memoria". San José de Costa Rica. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. 2002. Págs. 271-300.

cias de cooperación en el país muestran el grado de desnutrición crónica en que se encuentran niños y niñas —tanto de sectores urbanos y rurales como de comunidades indígenas—, al punto que las fases del crecimiento en que se generan sustancias esenciales para el desarrollo y cuya producción no puede ser posterior son las fases donde niños y niñas carecen de los nutrientes necesarios para este proceso orgánico¹⁷. El Presupuesto General de Gastos de la Nación para el 2005 no preveía inicialmente acción alguna frente a la desnutrición infantil. Al cierre de la edición de este informe se contaba con los fondos para abordar apenas un poco más del 1% de la población afectada¹⁸.

Motivos de este grado de desnutrición podrían ser el factor socio-económico que dificulta a las familias el acceso a alimentos nutrientes para ser proveídos a sus hijos¹⁹, las pésimas condiciones de saneamiento básico²⁰ y el bajo nivel de instrucción de las madres²¹, así como el escaso recurso a la leche materna, ya que nuestro país figura en el último lugar en América Latina en el tiempo promedio de práctica de amamantamiento a recién nacidos (27 días frente a los seis meses recomendados)²². Por otro lado, la ley de control de sucedáneos de la leche materna exige del Estado acciones de seguimiento y control que no se están llevando a cabo.

Muertes en el servicio militar

No se asumen todavía las responsabilidades en materia de desaparición forzosa e incluso muertes inexplicadas en el cumplimiento del servicio militar obligatorio, lo que afecta principalmente a adolescen-

¹⁷ Unicef. "Resultado de una investigación muestral sobre indicadores de desarrollo integral en la primera infancia". Asunción. Unicef (inédito).

¹⁸ Para prestar atención a los tres niveles de desnutrición infantil (niños y niñas en desnutrición crónica, niños y niñas en riesgo de desnutrición y mujeres embarazadas en condiciones de desnutrición) se precisan de 24 millones de dólares, mientras que el 27 de septiembre de 2004 el Presupuesto General de Gastos de la Nación contemplaba tan solo 0,37 millones de dólares (fuente: Decidamos. "Demos vida al presupuesto 2005. Campaña Desarmemos el Presupuesto". Asunción, 2004).

¹⁹ Juan Max Boettner y C. Di Martino. "Desnutrición en menores de dos años. La Fundación CONIN y sus CARENS" en: "Anales del 8º Congreso Paraguayo de Pediatría y la 7ª Jornada Paraguaya de Enfermería Pediátrica". Asunción. Sociedad Paraguaya de Pediatría, 2003.

²⁰ M. Sanabria y M. Robles. "Factores determinantes de la situación nutricional de la niñez paraguaya. Encuesta Integrada de Hogares 2000/01". Asunción y Fernando de la Mora. Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de Asunción (UNA) y Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (Dgeec), 2002.

²¹ S. Sánchez y otros. "Perfil nutricional de niños y niñas menores de 2 años de la III Región Sanitaria". Asunción. Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN) del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (Mspbs), 2003.

²² Organización Internacional de la Salud (OMS)/Unicef. "Global strategy for infant and young child feeding". Geneva. OMS. Disponible en: www.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA55/ea5515

tes y sus familias. El 22 de octubre de 2003, la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró la admisibilidad del caso “Marcelino Gómez Paredes y Cristian Ariel Núñez” en contra del Estado paraguayo por la desaparición de ambos adolescentes de 14 años de edad durante el cumplimiento del servicio militar obligatorio, presentado por Deogracia Lugo de Núñez, Zulma Paredes de Gómez, el Servicio Paz y Justicia – Paraguay (Serpaj-Py) y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Cejil, por su sigla en inglés)²³. En septiembre de este año falleció David Cañiza por complicaciones de un cáncer que se le había detectado a los 17 años, mientras cumplía el servicio militar obligatorio y las Fuerzas Armadas habían negado asistencia de urgencia “por falta de rubros”, solo lo dieron de baja en forma adelantada, y recién este año se hicieron cargo de los gastos²⁴.

Adolescentes en conflicto con la ley

Las condiciones de seguridad en los centros donde se encuentran adolescentes en conflicto con la ley penal saltaron nuevamente al tapete de la opinión pública con la sentencia definitiva del 2 de septiembre de 2004 por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la causa del “Panchito López”²⁵, donde se debe resarcir a los familiares de las víctimas fatales de los tres incendios acaecidos en el lugar y a los sobrevivientes. Corresponde ahora al Estado cumplir con la sentencia, asumir públicamente sus responsabilidades, presentar un plan de acción, resarcir a las víctimas con más de tres millones y medio de dólares y ajustar sus modos de abordaje de la justicia penal juvenil²⁶.

La salud y el desarrollo

La salud es una condición vital de supervivencia y desarrollo de las personas y las comunidades. En nuestro país, la condición de salud de niños, niñas y adolescentes está fuertemente golpeada y atravesada por carencias y vejámenes a los que están expuestos desde antes de su nacimiento.

²³ CIDH. “Memoria 2004”. Washington. CIDH/HRIC, 2003. Disponible también en internet, en www.cidh.org (los casos relacionados con el servicio militar obligatorio y la objeción de conciencia pueden verse en los capítulos referidos a esa temática en este informe).

²⁴ Diario Última Hora, 18 de septiembre de 2004, pág. 12.

²⁵ Véase www.corteidh.or.cr/seriecpdf/seriec_112_esp.pdf Esta causa fue presentada ante la Corte por la CIDH tras el estudio de la petición de Cejil y la Fundación Tekojoja y siguiendo los procedimientos establecidos en la Convención Interamericana de Derechos Humanos y en los reglamentos internos de la Corte y de la CIDH.

²⁶ Véase en este mismo capítulo la sección de derechos a la protección para ampliar información sobre las condiciones actuales de atención a los y las adolescentes en conflicto con la ley.

La deficiencia de iodo en nuestra tierra es una problemática que genera condiciones de atrofia en el desarrollo de la persona, pues su falta de consumo impide el crecimiento adecuado y las posibilidades de producción de sustancias necesarias para las capacidades intelectuales denominadas superiores. Esta deficiencia de iodo debería ser paliada a través de una alimentación que la complemente efectivamente y la forma suplementaria más eficiente es la sal iodada. La legislación actual exige que esta sea la forma en que se comercialice el producto para consumo humano, sin embargo resulta más económica la adquisición de sal para consumo animal, que no cuenta con estos estándares de producción, y en muchas ocasiones el contrabando favorece el acceso del consumidor a sales no controladas, con lo cual el consumo de sal no iodada aumenta.

El Programa de Prevención de las Disfunciones por Déficit de Iodo se está iniciando en nuestro país con apoyo del Unicef y con la participación de organismos de la sociedad civil y de empresas productoras y distribuidoras de sal iodada, procurando aumentar el consumo de este producto en la población y fortalecer las capacidades del Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN), dependiente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Una vez más, las acciones del gobierno en materia de prevención dependen de la cooperación internacional.

Como ya se citó anteriormente, la propuesta de ley de Presupuesto General de Gastos de la Nación contradice leyes de salud que exigen que los insumos para vacunación y los costos del “test del piecito” para la prevención de discapacidades en recién nacidos sean adquiridos con fondos del Tesoro (Fuente 10), lo que garantiza su adquisición y ejecución. Sin embargo, la propuesta de presupuesto establece un porcentaje bajo con esta fuente y supedita los demás a la recaudación del Ministerio de Salud (Fuente 30).

La intoxicación de niñas, niños y adolescentes por el uso irresponsable de agroquímicos en la producción agrícola, principalmente de la soja, trae consigo el deterioro de las condiciones de vida y de crecimiento, con altas probabilidades de muerte por consecuencia de la intoxicación. Un caso seguido de cerca en los tribunales de Encarnación denotó el interés del empresariado de la producción sojera por demostrar que la muerte del niño se debía a condiciones de malnutrición antes que de intoxicación y la pronta aceptación del Tribunal de Apelación denotó la posible incidencia de éstos en la justicia²⁷.

²⁷ El 12 de abril de 2004, en la causa Nº 3-1-2-931-2003-699 llevada en los tribunales de Encarnación, conformada por Manuel Aguirre Rodas, Guillermo Skanata Gamón y Fausto Cabrera Riquelme, los dos imputados fueron declarados culpables de producción de riesgos comunes cuando se demostró que en la mañana del 6 de enero de 2003 el uso irresponsable de agroquímicos había generado daños en la comuni-

El Laboratorio Central de Investigación de Enfermedades Tropicales (Lacimet) ha planteado un programa de atención a niños y niñas portadores del virus de inmunodeficiencia humana (VIH), ya que detectaron que ellos son los últimos en ser atendidos y cuidados.

El servicio de atención gratuita materno-infantil en los centros de salud se constituye en la iniciativa más loable del Estado en materia de supervivencia. Dos cuestiones quedan pendientes: por un lado, ésta no fue todavía evaluada en su implementación, lo que podría arrojar dificultades y posibilidades; por otro lado, con la cobertura de los costos de consulta no alcanza para garantizar el acceso de la población materno-infantil a los servicios de salud, es necesaria la cobertura del denominado “kit de parto”, la ampliación de lo gratuito a los insumos y medicamentos y la extensión del servicio fuera de los centros de salud, principalmente en zonas periurbanas y rurales y en comunidades indígenas, con respeto a las prácticas tradicionales de atención y prevención.

El Plan Nacional de Salud Reproductiva entró en vigencia en febrero de 2004²⁸ y afecta directamente a la población adolescente del país, cuyos derechos sexuales y reproductivos no son comunicados ni garantizados en forma efectiva en nuestra sociedad. Ellos y ellas deben poder acceder a información e insumos oportunos y adecuados para la toma de decisiones libre y consciente en materia de ejercicio de su sexualidad y cuidado de su salud sexual y reproductiva. Por primera vez, a iniciativa de la Campaña 28 de Septiembre, se debatió durante una semana en espacios de intercambio acerca de estos derechos en diferentes ámbitos de la población, como estudiantes de nivel medio, legisladores y legisladoras, docentes, agentes de salud pública, incluyéndose la temática de la despenalización del aborto en forma abierta para el debate, lo que esperamos signifique un proceso de discusión al interior de nuestra sociedad política

dad aleña a sus terrenos y a la familia Talavera Villasboa. Uno de ellos fue declarado culpable de homicidio culposo ocurrido el 7 de enero de 2003, siendo víctima Silvano Talavera Villasboa. La ejecución de la pena privativa de libertad de dos años fue suspendida a prueba por el pago de una reparación en efectivo y la obligación de realizar la fumigación según las normas internacionales y de presentarse al Juzgado de Paz local cada seis meses. Sin embargo, el 10 de setiembre el Tribunal de Apelación de Encarnación —constituido por Wilfredo Clemente Román Molinas, Blás Eduardo Ramírez Palacios y Sergio Martyniuk Barán— anuló parcialmente la sentencia definitiva del 12 de abril ordenando la conformación de un nuevo Tribunal de Sentencia y un nuevo juzgamiento para los culpables Alfredo Lauro Laustenlager y Herman Schlender Thiebeaud. Véase en el Tribunal de Sentencia de Encarnación el S.D. 34/04/T.S. del 12 de abril de 2004, el acta del juicio oral y público del 30 de marzo de 2004 bajo el número del expediente citado al inicio de esta nota, el Acuerdo y Sentencia 0208/05/01 del 10 de setiembre de 2004 de la Primera Sala del Tribunal de Apelación de Encarnación.

²⁸ Decreto N° 1.702/04 de la Presidencia de la República. Véase Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. “Plan nacional de salud sexual y reproductiva. Paraguay 2003-2008”. Asunción, 2004.

en consideración con los altos índices de mortalidad materno-infantil, de muertes por causa de abortos clandestinos, entre otros.

Estas condiciones referidas hasta el momento al derecho a la vida y a la salud nos muestran que la tendencia se mantiene a sostener el statu quo del sistema autocrático, pues con personas que si no están muertas, crecerán sin poder desarrollar sus capacidades intelectuales, será más fácil manipular las conciencias y mantener la opresión en beneficio de sectores restringidos de poder fáctico, con lo que la democracia seguirá siendo maquillaje de otras formas de ejercicio del poder.

Derecho a la identidad

La construcción de la identidad es un elemento de seguridad humana y se constituye en un derecho humano por cuanto posibilita la construcción cultural del vínculo y por tanto de las relaciones interpersonales y de desarrollo de la personalidad²⁹. La CDN establece como componentes del derecho a la identidad el nombre, la familia y la nacionalidad (CDN, art. 8). Estos tres componentes se garantizan en el Estado a través de la inscripción, que posibilita un reconocimiento legal del estatuto de persona miembro de la comunidad nacional y la inclusión en las políticas públicas pertinentes a la edad, el género, el grupo étnico de referencia, entre otros. Ya en años anteriores en este espacio se llamó la atención sobre el bajo índice de niños y niñas que efectivamente son inscriptos en el Registro Civil.

Pese a esta evidencia, el Programa de Inscripción y Cedulación de la SNNA contempla solamente a niños y niñas dentro del sistema escolar³⁰, cuando es importante tener en cuenta que existe un amplio margen de niños y niñas en edad escolar que no se hallan matriculados, y por tanto no se encuentran en las escuelas. La mayoría de las organizaciones de CDIA que trabajan directamente con grupos de niños, niñas y adolescentes comentan haber percibido un bajo índice de inscripción y cedulación de quienes participan en sus programas.

La inscripción en el Registro Civil no se ha constituido aún en una práctica común de las familias paraguayas, esto se agrava por las diferentes crisis de la institución en materia de conservación y organización de los archivos en forma obsoleta, así como por el “via crucis” institucional por el que deben pasar las familias de escasos re-

²⁹ Pablo Angarita. “La seguridad ciudadana, ¿nuevo reto en la defensa de los derechos humanos?” en: Pablo Angarita (coordinador). “Derechos humanos, seguridad ciudadana y sociedad civil. Sistematización de experiencias”. San José de Costa Rica. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2002. Págs. 117-165.

³⁰ Presidencia de la República. “300 días por un país mejor. Tercer informe de gestión de gobierno. Abril 2004-junio 2004”. Asunción. Pág. 107.

cursos tras el nacimiento de sus hijos e hijas, con una sucesión de documentaciones cuya utilidad les resulta desconocida.

Un problema diplomático

Los nombres de Guillermo y Arturo se han constituido en un probable problema diplomático para el gobierno paraguayo al no cumplir con el acuerdo firmado y ratificado para la restitución internacional de niños³¹ en la causa solicitada por un tribunal brasileño, acatada por una jueza paraguaya y solicitada también desde el Ministerio Público. Esta orden no estaría siendo cumplida con aparente complicidad de agentes de la Policía Nacional. Estos dos niños fueron introducidos al país en forma clandestina en febrero de este año y continúan ocultos.

Derecho a la libertad

En el ámbito del derecho a la libertad y su ejercicio, una vez más ha pasado un año sin que se apruebe una ley que reglamente la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio. Un gran número de adolescentes y jóvenes solo cuenta con la protección de su declaración ante el Juzgado de Paz de su localidad o ante la Comisión de Derechos Humanos del Congreso, pero no pueden participar de modos diferentes de servicio social porque éstos no están organizados ni reconocidos por ley.

Los derechos a la protección

Los Planes Nacionales de Prevención de la Explotación Sexual y de Erradicación del Trabajo Infantil fueron aprobados en sesiones apresuradas³² del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia a finales del 2003. Sin embargo, no cuentan con presupuesto para su ejecución. De parte de la SNNA, responsable del seguimiento a su implementación, solamente se dieron pasos en relación con la cooperación de los proyectos ya en marcha de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) referidos al tema de la explotación sexual infantil en la llamada zona de la Triple Frontera (que une a Argentina, Brasil y Paraguay). En el ámbito de la explotación laboral solo se dieron pasos proteccionistas presentados más adelante en esta sección y una iniciativa abordada en el conjunto de derechos al desarrollo.

La escalada de proteccionismos que se sucedieron como medidas del gobierno en aras a mejorar las condiciones de vida de la pobla-

³¹ Ley N° 928/96 que aprueba la Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores.

³² Irónicamente ambos fueron aprobados en sesiones del Consejo Nacional convocadas para el 28 de diciembre de 2003, Día de los Inocentes.

ción, salvaguardar los intereses públicos y garantizar la tranquilidad y la seguridad de la gente protegiendo sus bienes y a sus hijos e hijas puede ilustrarse con los siguientes casos.

Proteger sin escuchar. En la Municipalidad de Asunción, la “Ordenanza 114/03 de convivencia ciudadana y prevención de la violencia”, rebautizada como “edicto”, apoyada por órganos del gobierno central, se constituyó en una imposición de protección para los y las adolescentes sin que medie un proceso de consulta efectiva ni de concertación alguna con los diferentes grupos afectados por ella. Una vez más no fueron escuchados ni escuchadas y mucho menos fueron tenidas en cuenta sus opiniones, intereses e ideas. La situación se reprodujo en los diferentes municipios del área metropolitana con mayor o menor acatamiento. Lo que generó la ordenanza fue una clandestinidad en la vida nocturna, que terminó desprotegiendo a quienes pretendía proteger.

Institucionalizar sin opciones. La articulación de dos programas al interior de la SNNA concentrados en la población de la Terminal de Ómnibus de Asunción dio una muestra, al inicio de las gestiones de la actual administración, de que las prácticas de institucionalización se mantendrían como línea de su titular. Así, el primer programa presentado y abordado fue la inclusión de niños, niñas y adolescentes en situación de calle en el marco del programa de situaciones de alta vulnerabilidad combinado con el de fortalecimiento de los hogares de abrigo.

Esto no solo muestra que el destino de quienes se encuentran en situación de calle es necesariamente una entidad de abrigo como depósito, volviendo a la práctica de “parchar” los problemas sociales abordando solo sus consecuencias, sino que abre la sospecha de que en la concepción de la actual administración de la SNNA todos los problemas de vulnerabilidad se reducen a la situación de calle, pues no presentaron otras situaciones que serían abordadas en el marco del referido programa³³.

Por otro lado, las acciones directas corresponden, conforme al CNA, a las Codeni, y la SNNA debería concentrar su trabajo en el desarrollo de políticas públicas de alcance nacional (CNA, arts. 39 a 41). De esta manera no solo superpone funciones, sino que también deja de lado su rol.

Como si la situación descrita no bastara para una descripción surrealista de los modos en que el Estado sigue pretendiendo “proteger” a la niñez en nuestro país, se desconoce hasta hoy el paradero exacto de un grupo de niños y niñas que de la zona de la Terminal de

³³ Presidencia de la República. “300 días por un país mejor. Tercer informe de gestión de gobierno. Abril 2004-junio 2004”. Asunción. Págs. 105-107.

Ómnibus fueron trasladados a una unidad militar sobre la avenida Artigas y luego a una dependencia del Ministerio de Salud, sin condiciones para atenderlos ni promover sus condiciones de vida. Desde la CDIA se realizó el seguimiento al caso, buscando esclarecer quiénes son los responsables. Como un paso importante se reactivó la Comisión Interinstitucional de Visita a Cuarteles, junto con el Unicef, la Asociación de Familiares de Víctimas del Servicio Militar (Afavisem), altos mandos militares y la Coalición para acabar con la utilización de niños como soldados³⁴.

Criminalizar la pobreza y la protesta social. En la escalada, aquellos a quienes no se escucha, sino que “se protege” y luego se institucionaliza sin dar opción, pueden llegar a protestar de diferentes maneras, lo cual resulta molesto e incómodo. Entonces, la acción consecuente es criminalizar esa protesta. Como muestra de esta criminalización podemos citar los siguientes ejemplos.

El primero: los casos de impune violencia de agentes de policía contra niños, niñas y adolescentes que trabajan en las calles, registrados desde hace años y algunos presentados al sistema de justicia, que todavía no se ha expedido sobre caso alguno, agravada la situación por la falta de un cuerpo normativo único y vigente para la intervención policial con niños, niñas y adolescentes. Se destacan la desprotección frente a torturas y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes (CDN, art. 37) y la ausencia de cuadros especializados en el cuerpo policial para un trabajo similar cuando que el mismo CNA establece esta condición (art. 230).

En segundo lugar, la obligatoria inscripción de las personas que trabajan en calle en las comisarías de la zona, acción totalmente contraria al derecho, siendo que se encuentran realizando actividades legítimas y deberían en todo caso inscribirse en la autoridad administrativa del trabajo o en la municipalidad donde ejerzan sus labores³⁵. Finalmente, el anteproyecto de Código de Contravenciones³⁶, donde se sancionan actos como la práctica de la mendicidad y la inducción a esta práctica, generando una evidente estigmatización de la presencia en calle.

³⁴ Registros de CDIA.

³⁵ En el CNA se faculta a la Codeni a registrar a los adolescentes trabajadores y las adolescentes trabajadoras con el fin de garantizar el cumplimiento de sus derechos (art. 50, inc. e).

³⁶ Una propuesta del agente fiscal Blas Antonio Imas a la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Senadores.

En relación con la justicia penal adolescente³⁷, se resalta por parte del Estado la acción del Servicio Nacional de Atención a Adolescentes Infractores (Senaai), que favoreció que en menos de un año se redujera el número de internos dentro del sistema penal —de 400 que había en el 2003 a 293 en el registro de agosto de 2004—, si bien varios fueron trasladados a penales de adultos por haber alcanzado la mayoría de edad³⁸. Asimismo, cabe destacar la creación del Centro Educativo de Concepción, siguiendo el modelo de los Centros Educativos de Itauguá y La Esperanza.

La cobertura del Senaai alcanza a cinco de los 13 centros de reclusión del país donde se encuentran adolescentes infractores e infractoras, cubriendo de este modo a 225 adolescentes dentro del sistema (76% del registro). Con esta supervisión y la disminución del número de internos todavía queda pendiente una tarea por la agilización de trámites —que cuenta con el apoyo de profesionales del Programa Derechos Humanos del Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política (Cidsep) de la Universidad Católica— así como el recurso a medidas alternativas a la privación de libertad, tal como se indica en el CNA³⁹, pues solo 40 de todos estos adolescentes tienen condena, los otros están detenidos sin condena. Un aspecto resaltante es que 130 adolescentes acceden al sistema de escolarización proveído principalmente por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

El Centro Virgen de Fátima alberga a 9 adolescentes y jóvenes privadas de libertad de entre 15 y 22 años de edad. Se eligió la opción de mantenerlas en el centro a pesar de haber cumplido la mayoría de edad por los avances dentro del programa y por considerar que podría ser contraproducente el paso a la penitenciaría de mujeres adultas “Buen Pastor”.

En materia de justicia penal con adolescentes todavía queda por difundir la práctica de las medidas alternativas a la privación de libertad como acciones primeras por parte de los juzgados, así como articular equipos multidisciplinarios de apoyo a estos organismos. No existe un registro único de implementación de las denominadas medidas socioeducativas y correccionales, lo que dificulta su monitoreo y evaluación.

³⁷ La información relativa a este tema fue extraída de Senaai. “Informe oficial – año 2004 del Servicio Nacional de Atención a Adolescentes Infractores (Senaai) del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT)”, 2004. Fue complementada con Comisión Interinstitucional de Visita y Monitoreo de Cárceles. “Condiciones de reclusión de los adolescentes privados de libertad en el Paraguay. Primer informe 2004”. Asunción (inédito).

³⁸ Senaai. “Informe oficial – año 2004 del Servicio nacional de atención a adolescentes infractores (Senaai) del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT)”. 2004. Págs. 5 y 10.

³⁹ En el Libro V del CNA se establecen los modos en que deben aplicarse y la sujeción que corresponde a las medidas socioeducativas, las correccionales y las privativas de libertad.

El maltrato infantil y el abuso sexual forman parte del cotidiano paraguayo; se mantienen vigentes desde la indiferencia hasta los castigos físicos y las puniciones sobredimensionadas. En las escuelas y en los centros de salud el maltrato institucional continúa en forma cotidiana a pesar de los llamados y esfuerzos de diferentes sectores, incluido el Comité por los Derechos del Niño⁴⁰ de las Naciones Unidas. El maltrato es apenas visibilizado por la sociedad en hechos que la escandalizan, pero que no generan una acción sostenida más allá del repudio.

A agosto de 2004, se contaban diversos casos de niñas que habían sido raptadas, violadas, brutalmente asesinadas y sus cuerpos abandonados en el monte en localidades del interior. El caso más sonado fue el de Felicita, ocurrido el 29 de mayo en Yguarón, que ocupó lugar en la prensa junto con la indignación ciudadana de Asunción por el asesinato de Emilio Aguirre⁴¹.

En setiembre de 2004 diversas organizaciones de la sociedad civil, lideradas por Base Educativa y Comunitaria de Apoyo (BECA), presentaron al Congreso el proyecto de ley de protección en el proceso penal a niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia y abuso sexual, que viene a llenar un vacío legal en materia de protección judicial. En el servicio telefónico de atención de casos de maltrato infantil, organizado por BECA, se registraron, entre abril de 2002 y septiembre de 2004, 1.674 llamadas, de las cuales 642 corresponden a situaciones de maltrato y abuso sexual infantil, concentradas en niñas de 5 a 9 años de edad⁴².

Igualmente otras formas de maltrato infantil y abuso sexual permanecen vigentes, como prácticas de crianza, que incluyen el maltrato psicológico, y hasta se alientan los concursos de belleza donde participan niñas y adolescentes, que al menos exaltan el cuerpo femenino como objeto de deseo y en el peor de los casos ocultan formas de tráfico sexual no explícito.

⁴⁰ Comité de Derechos del Niño. "Observaciones de conclusión del Comité de Derechos del Niño: Paraguay". Documento de las Naciones Unidas CRC/C/15/Add.166, 12 de octubre de 2001, párrs. 35 y 36.

⁴¹ Otro caso con repercusiones en la opinión pública fue el de Basilia Angélica Castillo Paredes, de 9 años de edad, en Villa Hayes, el 28 de agosto de 2004 (diario *Abc Color*, 29 de agosto de 2004, pág. 57). Sin embargo, no se realiza un seguimiento de los casos de personas declaradas con paradero desconocido por parte de sus familiares, principalmente en la prensa escrita, ni inciden con tanta fuerza casos de cuerpos hallados como el de una adolescente de 16 años, encontrada en Vaquería, presuntamente de nombre Limpia Díaz, quien fuera acuchillada, estrangulada y posiblemente violada (diario *Abc Color*, 30 de setiembre de 2004, pág. 25). Sobre las movilizaciones ciudadanas se puede ver el Informativo del Observatorio Social de América Latina (OSAL), disponible en www.clacso.org

⁴² Informe de BECA para la elaboración del presente capítulo. Responsable: Margarita Rehnfeldt.

La protección contra la explotación económica y laboral no es una condición real de niños, niñas y adolescentes del país. Sin embargo, las acciones del gobierno tienden más a atacar las consecuencias antes que las causas mismas, estigmatizando a niños, niñas y adolescentes trabajadores solo por ejercer una actividad laboral, cuando que la realidad de niños, niñas y adolescentes trabajadores es diferente.

La situación actual de la niñez trabajadora en el país ascendería a cerca de 250 mil niños, niñas y adolescentes, prevaleciendo la visibilidad del trabajo de los varones sobre el de las mujeres. Aunque el trabajo rural está más invisibilizado que el urbano, existe paridad en el número de trabajadores en ambos, contándose con una concentración mayor en los segmentos de la población considerados no pobres, lo que demuestra que no solo la niñez en situación de pobreza trabaja.

Sin embargo, esta estadística incluye solo a niños y niñas desde los 10 años de edad. Tampoco considera incluidas a quienes realizan tareas domésticas en calidad de trabajo familiar no remunerado. Si lo hiciera, aumentaría el número a 670 mil niños, niñas y adolescentes. En general, niños, niñas y adolescentes trabajadores se encuentran en un proceso de empobrecimiento, como el conjunto de toda la población paraguaya. Asimismo, siete de cada ocho niños y niñas se encuentran desprotegidos por las condiciones de realización del trabajo fuera del hogar, donde no reciben remuneración alguna. El promedio de horas de trabajo asciende a 35 por semana, incidiendo en la deserción escolar el aumento de estas horas conforme aumenta la edad del niño y la niña trabajadores⁴³.

Incluso cuando se haya aprobado el Convenio 138 de la OIT⁴⁴ como un marco de protección, hasta ahora las iniciativas tienden a mantener prácticas alejadas de la realidad. Así, en septiembre se inició la consulta para la determinación de las peores formas de trabajo infantil que serán prohibidas, controladas y duramente sancionadas, en virtud del Convenio 182 (ratificado en el 2001). Entre ellas se pretende incluir por ejemplo la recolección del algodón, con lo cual se afecta directamente a un sistema de sobrevivencia de la familia campesina paraguaya y se contradicen todos los esfuerzos de diversas escuelas rurales por adecuarse a los tiempos de siembra y cosecha en su calendario escolar, favoreciendo la asistencia escolar. Consideramos que esto solo tendería a alejar al niño y la niña de la escuela. Nuevamente en lugar de proponer procesos de educación se orienta hacia la punición y al ocultamiento.

⁴³ Roberto Céspedes. "Seguimiento de indicadores sobre la niñez trabajadora en Paraguay según la Encuesta de Hogares". Asunción. OIT/IPEC y Unicef, 2003. Págs. 15, 20 y 88-92 (para los datos numéricos y las interpretaciones estadísticas).

⁴⁴ Convenio 138 sobre la edad mínima de admisión al empleo.

Los derechos al desarrollo

El acceso a la educación es un indicador elemental de los derechos al desarrollo, sin embargo puede apreciarse que en relación con la asistencia al sistema formal de educación escolar existen serios déficits en materia de cobertura y facilidades de acceso.

Uno de cada diez paraguayos y paraguayas tiene dificultades para satisfacer la necesidad básica del acceso a la educación⁴⁵, situación que aumenta a casi dos de cada diez en el Chaco y disminuye en los centros urbanos, tal vez por la proximidad de establecimientos escolares.

El preescolar es obligatorio desde la vigencia de la Ley General de Educación, sin embargo en la misma legislación se prevé que se implementará esta obligatoriedad cuando se disponga de los recursos financieros y humanos necesarios. Resulta increíble que en seis años todavía no se haya logrado una inversión presupuestaria ni una formación de personal cualificado para su implementación.

El boleto estudiantil no deja de ser un elemento molesto para los empresarios, y por tanto para el Estado. A pesar de los esfuerzos del MEC por garantizar el cumplimiento de la ley, la falta de sanciones adecuadas dificulta que los y las adolescentes puedan disfrutar de este derecho que favorece el acceso al sistema escolar.

Niños y niñas con discapacidades cuentan con dificultades todavía para ingresar a las escuelas no solo porque la infraestructura edilicia no es adecuada, sino porque los y las docentes no cuentan con una preparación suficiente como para incluir a alumnos y alumnas en estas condiciones⁴⁶.

El derecho al juego está orientado a garantizar en niños y niñas no solo el descanso, la recreación y el esparcimiento, sino el aprendizaje y el desarrollo integral, pues en el espacio lúdico es donde construyen la realidad, la significan y la pueden ir modificando progresivamente, asumiendo roles propios y alternando válidamente con los roles de otros —el juego del papá y la mamá, por ejemplo—, así como el aprendizaje de la convivencia —el juego con reglas, por ejemplo. Lastimosamente el sistema educativo no propicia espacios de

⁴⁵ *Elaboración propia en base a datos de Dgeec. "Condiciones de vida de la población paraguaya". Fernando de la Mora. Dgeec, 2004. Pág. 43. Curiosamente, el cuadro del total de país no presenta datos totales del país en cuanto a necesidades básicas insatisfechas, solo los referidos a cada departamento y a la capital, con lo que este cálculo se hizo promediando los porcentajes de población con NBI en acceso a la educación para las 18 circunscripciones: 10,3%).*

⁴⁶ *Otros aspectos relacionados con la inclusión y la no discriminación de niños y niñas con discapacidad pueden verse en el capítulo sobre los derechos de las personas con discapacidad.*

juego como espacios de aprendizaje más que en los niveles iniciales, así como tampoco se cuenta con una valoración del juego en la vida del niño. Sin embargo, resulta grave que niños y niñas no puedan jugar porque no cuentan con lugares para ello en las comunidades, puesto que los terrenos para plazas y parques han sido cooptados por intereses sectoriales o porque la escasa infraestructura de juegos no es mantenida en condiciones de seguridad.

En relación con el desarrollo es importante el reconocimiento, la valoración efectiva y la promoción de la pluriculturalidad, sin embargo, a pesar de los preceptos constitucionales, el esfuerzo homogeneizador del Estado se ve manifestado en actos de violencia constante contra los grupos minoritarios.

Así, continúan en vigencia los casos peticionados ante la CIDH contra el Estado paraguay y a favor de las comunidades Sawhoyamaya y Xakmok Kásek del pueblo Enxet, quienes sufrieron vejámenes a sus prácticas ancestrales y expulsión de sus tierras⁴⁷. En ambas comunidades la expulsión ha afectado al desarrollo de niños y niñas, pues pierden su hábitat y sufren la fragmentación de la migración forzada.

No se cuenta todavía con una política lingüística que incluya la posibilidad del aprendizaje y la valoración de la lengua de origen en el ámbito escolar, salvo que esta sea el guaraní o el castellano, siendo que en el país se habla diariamente en los hogares al menos 15 lenguas diferentes (entre las indígenas, las esclavas, las ibéricas y las asiáticas, principalmente).

A pesar de las numerosas iniciativas que se desarrollan desde el MEC con apoyo de las agencias de cooperación internacional y de las entidades de préstamo de la región, las modalidades escolares desarrolladas e implementadas siguen siendo “escuelas para” y no “escuelas de”⁴⁸, es decir, se preparan modelos escolares tipo paquetes que deben ser adquiridos y desarrollados en las comunidades rurales, periurbanas, de reciente conformación o con tradiciones particulares, y no se está posibilitando la emergencia de los modos de educación propios de cada localidad y comunidad. Unido a esto, el abordaje que en las escuelas se estaría realizando del legado cultural y de las memorias colectivas estaría restringido a una historia oficial que se mantiene como hegemónica y no posibilitaría más que

⁴⁷ Véase las declaraciones de admisibilidad en www.cidh.org/annualrep/2003sp/Paraguay.322.htm y en www.cidh.org/annualrep/2003sp/Paraguay.326.htm. Más datos pueden encontrarse en el capítulo referido a los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas.

⁴⁸ Esta expresión es atribuida al educador popular paraguayo Ubaldo Chamorro, quien trágicamente nos fuera arrebatado dejando un legado de trabajo y compromiso con la educación en el país.

en algunas excepciones la emergencia de las narrativas comunitarias, tradicionales y originarias que circulan en la comunidad.

El aumento significativo en el número de suicidios, principalmente de adolescentes, en la segunda mitad del año nos lleva a plantear la construcción del sentido de la vida en el conjunto de los derechos al desarrollo. Poder crecer significa también construir este sentido y esto implica que las condiciones del entorno deben favorecer espacios, oportunidades y opciones para que este sentido pueda ser explorado, dialogado, compartido.

Los derechos a la participación

La participación es un elemento esencial para el desarrollo de niños, niñas y adolescentes, así como para la vigilancia en el cumplimiento de sus derechos. Sin embargo, si, tal como hemos visto, los derechos son desconocidos tanto por los sujetos mismos como por las instituciones, no pueden ser considerados en el cotidiano. Urge en este ámbito una difusión clara de los derechos y una revisión de las actitudes y los modos de acción que posibiliten la participación.

En general, los niños y las niñas están en el rango de lo invisible en los diferentes procesos que vive la sociedad. Así, en las noticias sobre las marchas campesinas y las violentas represiones a las ocupaciones de tierra e incluso los desalojos de comunidades indígenas completas, priman los intereses de los sectores adultos y no se ven ni se muestran las consecuencias sobre la vida de niños y niñas ni sus opiniones al respecto.

En relación con la libertad para expresar la propia opinión, se encuentra la responsabilidad del Estado de garantizar que el niño y la niña sean escuchados en todos los procedimientos que les afecten y que sus opiniones sean tenidas en cuenta. Sin embargo, como hemos visto, en general se toman decisiones “por su bienestar”, sin consultar acerca de sus intereses, ideas ni sentimientos.

Los espacios de participación todavía están restringidos a algunos ámbitos comunitarios y son solamente los Consejos de Niñez y Adolescencia (a escalas municipal y departamental) y los Consejos Departamentales de Educación aquellos vinculados al poder público donde niños, niñas y adolescentes pueden participar. Sin embargo, sin una cultura de participación e inclusión de su voz que incorpore sus visiones, intereses y sentimientos es muy difícil que una simple representación pueda ejercerse plenamente (tal como sucede entre las personas adultas, se corre el riesgo de terminar perdiendo el carácter representativo y democrático).

Varias de las organizaciones de la sociedad civil promueven espacios de participación y reflexión entre niños, niñas y adolescentes agrupados según sus identidades e intereses, como la Organización de Niños, Niñas y Adolescentes Trabajadores (Onnat), la Federación Nacional de Estudiantes Secundarios (Fenaes), los grupos parroquiales y eclesiásticos, los grupos comunitarios de base, los comités cooperativistas y vecinales de jóvenes, los comités escolares y los grupos ambientalistas. Todos estos se constituyen a su vez en organizaciones de la sociedad civil gestionadas en mayor o menor medida por los mismos adolescentes, niños y niñas⁴⁹.

En muchas ocasiones la participación de niños y niñas se ve limitada a la ejecución de acciones tendientes a paliar falencias de las personas adultas —ya sea como gobernantes o como autoridades institucionales—, por ejemplo, limpiando la escuela o las calles, pintando el aula o arborizando el parque.

Pareciera estar menos expandida una participación que incluye la discusión de modos de incidir en la toma de decisiones que les afectan, como la habilitación de espacios públicos, la planificación educativa, las formas de evaluación del aprendizaje y el control del cumplimiento de sus derechos, como el esparcimiento y el acceso a información, educación y atención sanitaria.

Como siempre, en los planes se encuentra el mandato de la participación (forma parte de la Polna y el PNA, así como del Plan Nacional de Salud Integral de la Adolescencia 2002-2006⁵⁰), sin embargo su efectiva implementación continúa postergada en la realidad.

⁴⁹ Algunas iniciativas apoyadas desde las organizaciones de la sociedad civil son los gobiernos escolares de escuelas rurales de Plan Internacional; los consejos escolares en escuelas urbanas, rurales e inclusivas de Global... Infancia; Jóvenes Unidos por un Continente sin Violencia (Joucovi), con apoyo de BECA; la Plataforma de organizaciones de niños, niñas y adolescentes impulsada por CDIA; la Onnat, con apoyo de Callescuela; el Movimiento por la Obtención del Bienestar Estudiantil (MOBE)/Fenaes, apoyados por Decidamos y el Movimiento por la Objeción de Conciencia (MOC), con participación también de jóvenes adultos y apoyado por Serpaj Py. El Foro Global de Infancia y Adolescencia se constituyó este año en un espacio de interacción entre varias de estas organizaciones y con la sociedad civil adulta. Es destacable además la iniciativa de audiencia pública en siete municipios y en el Congreso Nacional con adolescentes de Joucovi por el tema de la prevención de la violencia contra niños, niñas y adolescentes, apoyada también por BECA.

⁵⁰ Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. "Plan nacional de salud integral de la adolescencia. 2002-2006". Asunción. Págs. 23 y 32.

RECOMENDACIONES

Consideramos que junto con las recomendaciones de años anteriores, se deberían pensar acciones en las líneas siguientes:

- considerar el Plan Nacional de Acción por la Niñez y la Adolescencia para el Presupuesto General de Gastos de la Nación;
- enfocar desde la Polna los planes de gobierno y de Estado que involucren y afecten a este sector, principalmente en los ámbitos de la educación, la salud, la protección y la participación en los espacios de toma de decisión;
- apoyar procesos de participación de la sociedad civil organizada en las comunidades y los departamentos, especialmente de las organizaciones de niños, niñas y adolescentes, para que porten una voz representativa en los Consejos de Niñez y Adolescencia y éstos puedan ser eficaces en su trabajo;
- establecer una relatoría especial de los derechos de la niñez y la adolescencia en la Corte Suprema de Justicia y contar con senadores y diputados especialistas en el tema en las diferentes comisiones parlamentarias, principalmente las referidas a derechos humanos, presupuesto, políticas sociales y equidad;
- capacitar en forma permanente a los operadores de la justicia en los diferentes lugares del país en el ámbito de los derechos de la niñez y la adolescencia, especialmente asegurar esta acción a través de las unidades de derechos humanos que se hallan en las diferentes circunscripciones judiciales;
- nombrar personal idóneo y calificado para los cargos dentro del Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, especialmente designar representantes con poder en la toma de decisiones sobre las políticas y la asignación de recursos en las dependencias a las que representan;
- nombrar personal idóneo y asignar el máximo posible de fondos a las Codenis de todas las municipalidades del país; y
- revisar las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas tras el último informe presentado por Paraguay, con el fin de orientar su implementación y monitorear su alcance e impacto.